

建築作法と地域社会

——京都市北区・船岡山マンション問題をめぐって——

谷 口 浩 司

〔抄 録〕

日本は少子高齢化が急速に進むなかで、かつてのような経済成長は望むべくもなく、地域格差が拡大している。地方・地域はいかにして元気を取り戻すことができるのか。地域再生、まちづくりへの様々な取り組みが各地で行われている。このような取り組みにおいて、依拠すべき地域社会とは何か。地域社会の主体は何に求められるのか。地域の何を大切にしなければならないのか。都心回帰、地域再生が期待される都市の中の都市・マンションは、建物の規模が大きいために、建設に際し地域によっては紛争の火種になりやすい。マンション問題を手がかりに地域社会について考える。

本稿は現在、大阪高裁において控訴審が行われている船岡山南斜面地に建設されたマンションに関わる紛争で、住民側弁護団の要請に基づいて提出された意見書の論点の補足でもある。

キーワード マンション問題、船岡山、地域社会、作法

1 法例の不備と地域社会

都市の再開発によるマンション建設が、法例を盾にしたいわば強引な建設手法により、周辺住民との間で各地に地域紛争を引き起こし、まちづくりにさまざまな障害を与えたが、地域研究においても少なからず関心を集めてきた。紛争でとりわけ注目されたのが、東京都国立市の大学通りに建設された高層マンションの紛争である。周辺住民が開発業者を相手に「建築基準法違反による景観権侵害」として起こした裁判で、「景観権と財産権」をめぐって、住民・行政と開発業者の間で争われた東京・国立市のマンション紛争は、2002年12月、東京地裁が住民側の訴えを認めて「20メートルを越す上層階の撤去命令」の判決を下し、大きな関心を

集めた。地域の活性化と景観問題に揺らぐ自治体は、その行方に注目した判決であった。東京地裁判決の後、事業者側は上告し、最高裁まで持ち込まれて争われた裁判において 2006 年 3 月、最高裁は景観利益の存在することは一般論として認めたものの、「地域住民に対する違法な利益侵害はない」として、住民側の主張を退け、住民敗訴が確定した⁽¹⁾。

国立市のシンボル・ロードとして JR 国立駅前に広がる通りは、一橋大学の緑に囲まれたキャンパスと低層住宅、商店街の調和をめざして戦後、住民たちの手によって築き上げられたイチョウ並木の美しい通りである。この通りに面して 1999 年、高層マンション建設計画が持ち上がった。マンション建設に反対する住民運動が組織され、地域の根強い反対を背景に市は規制条例を制定したのだが、条例施行間際に法のすき間を潜り抜けて建築が着工され、行政を巻き込んでの法廷論争になっていく。

この紛争の経緯をみると、住民が年月をかけて築き上げた町並みの景観に対して、行政の施策は「後手」に回っている。しかし、はたして「後手」と見なして、住民との合意を得ないままに強行されたマンション建設を、逆に合法としていいだろうか。立法や行政は本来、最小限の規制を社会に対して課すものでしかない。それ故に、都市計画や建築基準に関わる法例が、ことこまかく仔細に亘って条文化され、制度化されているわけではないだろう。その土地に現に生きる人々の主体的、創造的な生活行為の余地を奪うようなことになってはいけな自由さが、そこには求められているにちがいない。その意味で「最後の詰めは地域社会の暗黙の了解に委ねられる行為のあること」として、地域「社会」の文脈から捉えかえすことができるのではないか。

法例にその規定がないことを根拠に、何をしても許されるということではない。もちろん法は公序良俗、公共の福祉を謳っているが地域紛争は絶えない。ここに収まらない経済的行為が時として生じる。開発業者の財産権に基づく建築行為は、一般的には当該地域の外に身を置く開発業者が、自らの「営利を求めた経済的行為」であり、これに対して住民の求めた景観は、地域の暮らしの表象として集積された社会的行為そのものであり、紛争は経済的行為と社会的行為、さらに言えば経済と社会の矛盾としての様相を帯びてくる。そして法廷は経済に軍配を上げる。国立市の最高裁まで争われたマンション問題は、この点を示す典型的な事例といえよう。

2004 年、京都市北区に位置する船岡山の斜面地で起こったマンション問題もまた、地域における経済と社会のあり方を問うている。佛教大学に近く、地域のまちづくりを考えるだけでなく、京都の都としての歴史の成り立ちにおいても、無関心でいるわけにはいかない。40 名の周辺地域の住民が訴えた裁判は、京都地裁から大阪高裁に移されて、住民の法廷での「異議申し立て」が現在もなお続いている。

船岡山マンション訴訟控訴審に対しての意見書の要請を住民訴訟弁護団から受けて、2011 年 7 月、建築、法律の研究者とともに地域社会研究に携わる者として、私は意見書を提出し

た。本稿は、このマンション問題が地域住民の「異議申し立て」を引き起こしている経過の概要と私の提出した意見書の論点の背景について、地域社会学の知見から補うことを目的としている。

2 船岡山とマンション問題

船岡山の斜面地に計画されたマンション建設をめぐる生じた問題は、新聞やテレビ報道において、地域住民だけでなく大徳寺の僧侶をも巻き込んで、市中での反対を訴える様子が大きく取り上げられた。船岡山は京都の地が平安京として定められた時に、四神相応の北に位置する「玄武」とされた小高い山の自然公園であり、風致地区5種に指定されている。その裾野の斜面地には個人住宅が建っており、マンションの計画された土地も傾斜地を生かして樹木の残された住宅が建っていた。この土地を取得した他府県の不動産開発業者が樹木を伐採し、住民によればあたかも「ダム建設」のような「開発工事」を行い、斜面地であることを最大限利用し、建築する際の地盤となる基準面を実際の道路面ではなく削り取った傾斜地の上に設定し、下位の住戸を「地下室」として確認申請した。実際に建ち上がるマンションの建物より低く見積もる設計図面で、高さ、容積率において法例をクリアする、いわば法の裏をかくようなマンション建築計画であったのである。

京都市は、近隣住民の提起した船岡山マンション問題を受け、この後2005年3月、斜面地マンションの建設に対して、高さ・容積率など抜け道をふさぐより厳しい規制を盛り込んだ条例を策定する。当時の新聞が「景観守る対策急務、業者と住民埋まらぬ溝」として、大型クレーンなどの重機の持ち込まれた「工事現場の写真」とともに、船岡山マンション問題を取り上げている。記事の一部を引用してみよう。

「北区の国史跡『船岡山』そばの斜面地のマンション建設現場にも下鴨⁽²⁾と同様、建築の一時停止などを求める横断幕が目立つ。このマンションは一度、建築確認が下りていた。今年四月、景観保全を求めた住民グループの声を受けた市の指導を業者側が受け入れ、建築計画を変更した経緯がある。その後も中高層条例に基づき、住民グループ『船岡山マンション問題を考える会』と業者が話し合いの機会を持ったが、両者の主張がかみ合わないまま、業者側は着工に踏み切った」⁽³⁾。以下は、この問題の経緯の概要である。

船岡山マンション問題の経緯⁽⁴⁾

- | | |
|----------|---------------------|
| 2004年12月 | 「船岡山マンション問題を考える会」発足 |
| 2004年12月 | 旧計画建築確認 |
| 2005年1月 | 建築工事に着手 |
| 2005年3月 | 京都市新斜面地条例 |

2005 年 7 月	建築確認
2005 年 9 月	建築審査会および開発審査会に確認取り消し審査請求
2005 年 2 月	建築審査会が審査請求却下
2005 年 3 月	開発審査会が審査請求却下
2005 年 6 月	建築確認の取り消し，開発非該当確認の取り消しを求めて京都地裁に提訴
2007 年 9 月	京都市新景観条例
2010 年 10 月	京都地裁，騒音被害の損害賠償を一部認めたがその他の請求はすべて棄却，大阪高裁での控訴審へ

住民側の主たる争点を控訴理由書から以下に要約する⁽⁵⁾。

「原判決は本件マンションの高さ，容積を有する建物であることを認めながら，外観などその他の点においては周囲の景観の調和を乱す点がないとして景観利益の違法な侵害を否定した上，その他の事情として住民らが地域の景観保全の運動や活動を意識的に行い，その景観を形成してきたことの成熟度は高いとはいえないこと，高さ 10 メートルという地域ルールが確立していたものとは認められないことを理由として，景観利益の違法な侵害が存在しない」という判断を示した。

開発業者側が住民の訴えに対して行った反論を全面的に認めて示した判断といえよう。被告は「地域ルールは認められない。仮に，原告らの主張する地域ルールを認めると，新たに当該地域に建物を建築しようとする者は，所有する土地，建物の財産権に不当な制限が加えられ，不測の損害を被るおそれがあり，また，地域ルールの範囲自体が明確ではなく，周辺地域に存在する建物の高さや面積の制限についても具体的に調査しなければならない」⁽⁶⁾と主張した。

3 歴史都市・京都の都市としての思想

京都の都市の成り立ちは，北山，東山，西山の三山の山並みと賀茂川など自然の景色の層を借景に，日本の歴史の表舞台になった京都御所をはじめとして神社仏閣などの歴史的建造物の層，それら建造物に囲まれながら営まれる現代暮らしの層の三層構造によって成り立っている。四神相応，古代王城都市・平安京を築いた思想に生かされて，京都は今にある。過去に市内の都心地域で行った聞き取り調査において語られた住民の言葉に耳を傾けよう。祇園祭の行われる都心・室町の町内では，祇園祭を支える喜びが地域作法として，言葉に滲み出ている。

「今自分たちだけがこの町内に生きているのではない，やっぱり過去からずっと続いてこの町内に住まわしていただいている喜びとでも言いますか，安心感と言いますか，そういうものに何者にもかえがたいものを感じているんです。7月に突如として，ハレの日がくるわけではない。一年を通じてケの部分がうんと長いんですが，個々の家族やそれが営む仕事も，何らか

のかたちで、絶えず町内に緊張感を与えています。個々人は自由に振舞っているわけですが、その心根のどこかで町内にふさわしい自分たちの立ち居振る舞い、それは商いを含めてですが、そういうことが土着化しているんです。町法度をつくるというようなことは一切なかったですね。何となく即座に理解しうる、そういう気分というか、ま条文ではないんですから、気分としか言いようがないんです。それは、京都市の条例などよりも、心根の中に深く定着しておいて、よそ様の町内には言うようなものではないですが、この町内を仕切っていくときには、そういうものを持ち出すのが一番穏やかでなおかつ説得力を持つように思いますね」⁽⁷⁾。

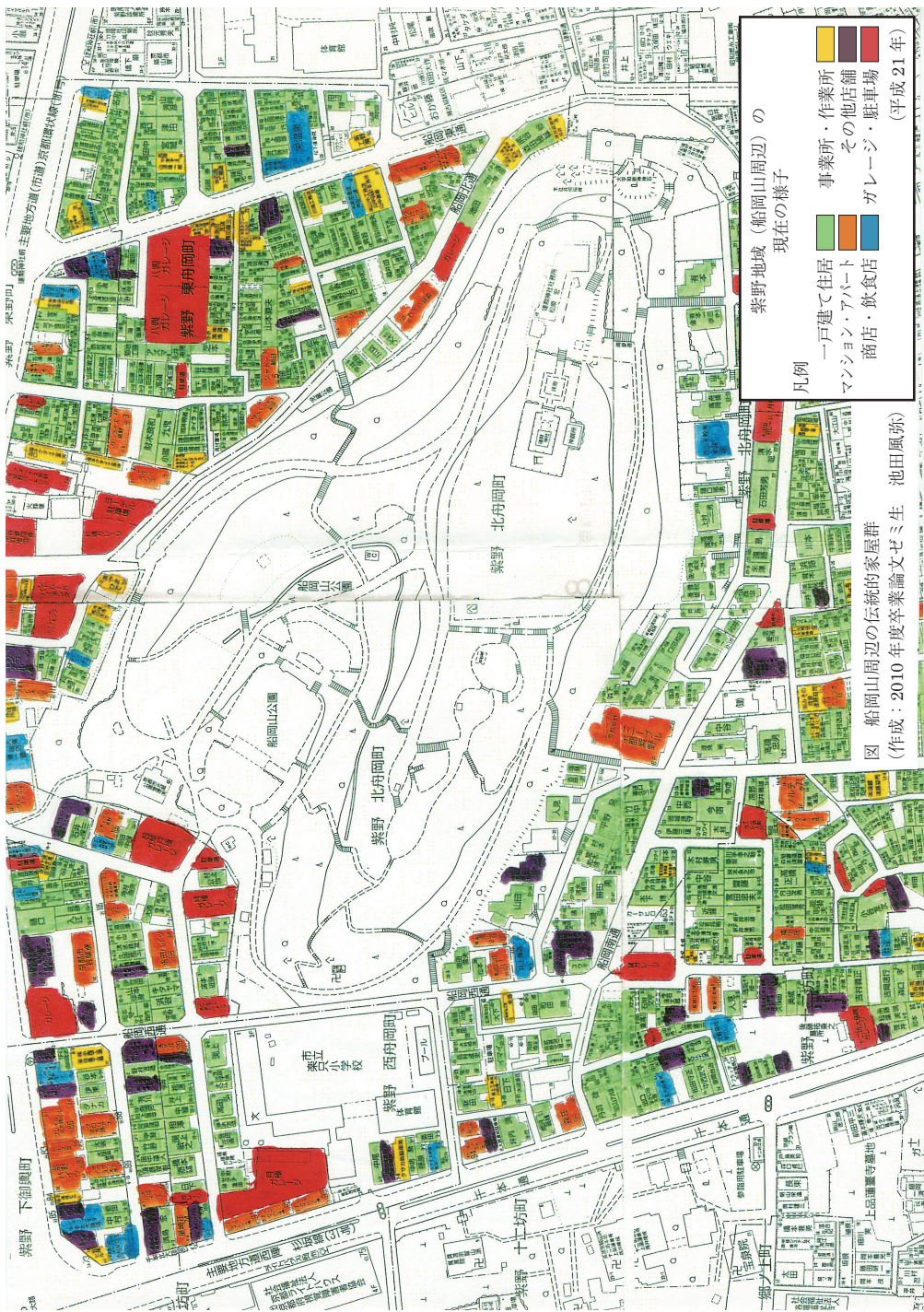
これを祇園祭の舞台となる室町の「山鉾町の言葉」として捉えてしまえば、京都の成り立ちを見誤ることになってしまうだろう。一年を通してそれぞれの地域で行われる社寺の祭礼、そして五山の送り火など、多彩な行事が市民の手で担われている。さらに行事だけでなく、暮らし方としてもある。歴史の中の玄武・船岡山を借景にした暗黙の地域作法が、控えめな低層住宅の建ち並ぶ界隈の船岡山南面に広がる風景として、住宅地図からも読み取ることができよう⁽⁸⁾。

このような文脈に京都を置きなおしてみると、過去の歴史や伝統を振り返るだけでなく、持続可能な社会に向かって、破壊された自然の修復の求められる時代にあって、京都の都市としての成り立ちが、時代を先取りする日本の、さらには世界の都市の姿に重なっていく。京都の経済界にあって、牽引役を担う京都商工会議所は、ヨーロッパに2003年、2006年と二度に亘りヨーロッパに視察団を送っている。

「美感都市のまちづくり戦略 京商訪欧団同行記」(2003年3月)、「白夜の国のまちづくり 京商北欧ミッション」(2006年7月)との見出しで、それぞれに上下連載で新聞紙面に取り上げられている。同行記者の報告記事によれば、ドイツのベルリンやオランダのアムステルダム、デンマークのコペンハーゲンなど、ヨーロッパの都市が「企業や個人の公的な義務と責任が、都市の開発と再生に果たす役割の大きさをあらためて痛感する旅」となったというが、記者の言葉は、そのままミッションの言葉に置き換えてもよいだろう。2007年京都市は、市内全域の都市計画を見直し、高さ制限などを厳しくした新景観条例を策定するが、市議会全会一致で可決をみたこの条例の推進に果たした経済界の役割は、決して小さくないであろう。

都市の気温上昇と乾燥化をもたらすヒートアイランド現象が指摘されて久しい。「同じ大都市でも文化遺産の多い京都では戦後の湿度低下の傾向が、東京、大阪に比べて緩やか」⁽⁹⁾という皮膚科学者の指摘は傾聴に値する。それは、京都市民の間で暗黙の了解として、大文字の送り火の見ることでできる町並みの風景を大切と考える景観意識のあることの証左であり、ビルやマンションなどの高い建物の建設に、抑制的であったことが作用していよう。

四神相応、玄武の地、船岡山。風に水、そして気の流れ。自然を基礎に成り立つ古都・京都の祈りの作法は、都市計画法や建築基準法などの法例以前に存在した地域社会の暗黙の了解事項なのである。建築行為が地域の空間と時間を切り裂いて入り込む行為であるからには、その



作法は丁寧なものでなければ地域には受け入れ難いものにならざるをえない。マンションは一挙に建ちあがる大量の建売住宅であり、開発業者にはいっそう丁寧な建て方、売り方が求められてしかるべきである。紛争が住民の理解を得られないままに合法を盾に強引に建設が進められれば、地域との間に生じた紛争の火種は、マンションの住戸の購入者、住人に引き継がれ、地域に潜在してまちづくりの障害となっていくことはまちがいない⁽¹⁰⁾。思想は時代とともに変わりゆく。しかし、社会を通底する都市の思想のあることを四神相応・歴史都市・京都は語っている。

〔注〕

- (1) 『京都新聞』2005年6月24日。
- (2) 記事では、下鴨の住宅地において、葬儀場の建設計画をめぐる地域住民の反対運動が起こっていることを取り上げている。
- (3) 『京都新聞』2005年9月26日。
- (4) 「船岡山の景観を守る活動報告」船岡山の景観と住環境を守る会 秋田雅典, 2006年6月10日。
- (5) 弁護士控訴理由書資料に基づく。
- (6) 京都地裁判決, 2010年10月5日
- (7) 佛教大学総合研究所編『成熟都市の研究－京都のくらしと町』法律文化社, 1998年, 162ページ～163ページ。
- (8) 池田風哉(2010年度4回生ゼミ所属学生)作成地図。
- (9) 傳田光洋『皮膚は考える』岩波書店, 2005年11月, 72ページ～73ページ。
- (10) 拙稿「マンションと地域社会」丸山英気・折田泰宏編『これからのマンションと法』日本評論社, 2008年9月, 70ページ～71ページ。

(たにぐち ひろし 公共政策学科)

2011年10月31日受理

船岡山マンション問題についての意見書

2011年7月18日

佛教大学社会学部教授

谷口 浩司

1 京都の都市としての成り立ちと時代の潮流

日本は少子高齢、人口減少社会に突入、国土開発に軸足を置いた成長時代に幕を閉じ、手の加えられすぎた自然や歴史を修復し、地方・地域が「らしく」生きる成熟時代に入っている。2005年「国土総合開発法」を廃止、新たに「国土形成計画法」が策定され、「都市再生」「地域再生」が国土政策の中心にすえられる時代を迎えた。各地で土地の歴史が見直され、まちづくり、地域づくりが多彩に行われる風景が、

メディアをとおして取り上げられている。

日本の各地に「小京都」があるが、京都は自らの都市の成り立ちを顧みて、「道しるべ」となるべき位置が期待されており、役割もまた果たしてきた。2007年、全国に先駆けて制定された厳しい「新景観条例」は、市内中心部の高さ制限を引き下げるとともに、世界遺産を含む歴史的資産周辺等38箇所を指定し、視点場からの眺望景観・借景保全のために、標高による高さやデザインを規制するなどの規制の網をかぶせている。歴史都市京都の成り立ちの、市民的支持のうえに制定をみたものであり、大きな混乱を生じさせることもなかった。ともすればこのような条例は経済界の抵抗にあうのが一般的なのだが、京都はそうではなかった。市議会全会一致で可決された背景がある。「歴史都市と経済の調和はいかにして可能か」ヨーロッパの歴史都市に学ぶべく視察団を派遣し、内省に向かっていたのである。

船岡山南面に建設されたマンションをめぐる紛争は、皮肉なことに時代の歩むべき道筋の理解に欠けた、まさに地元外業者との間に生じた「地域紛争」である。被告は、マンション建設地、船岡山に「客観的価値のある良好な景観そのものが存在しない」「原告らの主張する地域ルールを認めると、新たに当該地域に建物を建築しようとする者は、所有する土地、建物の財産権に不当な制限が加えられ、不測の損害を被るおそれがあり」などと主張している。いかにも乱暴で、身勝手な主張であり、何より時代感覚がズレている。京都の経済界はそのような理解にはもはや立ってはいない。京都の自然や歴史を壊し、都市としての品格を落とすことのないような建築のあり方が、長期的には都市の経済を豊かにしていくとの理解を深めたのである。

ところで被告側は販売戦略として、マンションの立地のよさ、京都の歴史都市としてのブランド性を謳っており、いかにも地元外業者の「駆け込み、売り逃げ姿勢」が透けて見える。京都を傷つけながら、京都を売りにする。このような建築行為が、京都市民、京都の経済人の「気持ちの逆など」になることは、論を待たない。それは時代に逆行する行為であり、仮にも許されてしまうようなことになれば、京都の歴史の汚点となり、将来に禍根を残すことになるだろう。

2 建築行為が伴うべき作法について

建築行為は、景観といった文脈において、しばしば問題にされてきたが、これは主として外景とでも呼ぶべき物理的景観を指しており、景観にはこうした外景だけでなく内景も含まれている。この問題のあることを見逃してはいけない。ここに内景とは、外形を形成する当該地域における建築に関わるルールと当該ルールを生み出す地域住民の、当該ルールを是とする意識のことを指す。このルールはいわば当該地域の建築に関する公序ということもできるであろう。そして上記意識のことは特に「作法」という言葉で表現されるものである。この意識は、必ずしも当該地域住民相互間で言葉によって確認されているとは限らず、その地域に存在するまちなみを是とし、そのまちなみに調和した建物を建て、維持する行為の中に存在することもある。この作法は、土地に暮らしてきた人々が自己を組織し、「自治として地域を制御する暮らしの景色」であり、社会関係の表出といってよい。その土地に、住を機縁として暮らす人々の公共的關係があり、これは、家族にある情愛を基にした共同的関係でも、また会社にあるような金銭を基にした雇用的関係でもない。

「地域ルールが存在していない」と被告は主張する。建築は、所与として存在する当該地域に対して、空間、時間を切り裂いて入り込む社会的行為であり、地域ルールはその過程で習得していくことのできるものであろう。合法を前面に押し立てれば、見える地域ルールも見えてこない。受容されたい意思があるなら「地域ルールが存在していない」などと語る前に、被告は近隣との付き合い方など、人として求められる作法のあることに思いを致すべきである。いわんやマンションである。自己用戸建て住宅とは異なっ

て、一挙に建ちあがる大量建売り集合住宅であり、外景、内景ともに少なからず影響のあることは疑う余地がない。であるならば、開発業者には将来の住人に成り代わって、丁寧な対応が期待されてしかるべきなのである。住民の納得が得られないまま合法を盾に建設が強引に進めば、その事情はマンションの住戸を購入した区分所有者に引き継がれることになり、後々に地域の住民とマンション住民の良好な関係を築く上で、深刻な障害になっていく。

京都市内には、すでにこうした事例がないわけではない。合法を盾に、折り合うことのないままに目一杯に建設された中京区のマンションのように、町内会への入会を拒否される事例がある。そして他方には、開発業者と地域住民との間で結ばれた協定書に、工事の迷惑だけでなく設計変更や、さらに丁寧な販売を行うことまで盛り込まれた下京区の町内では、マンションの入居に際し、町内の人たちが歓迎会を開催するような関係性を築くことに成功している。

3 船岡山の景観利益と京都らしさの構造

被告は、原告らに景観利益はなく、「原告らが主張する船岡山の自然景観の価値は、緑地としての一般的・抽象的価値であるか、個々の原告にとっての主観的価値に過ぎない」と主張する。このような主張は誤りである。

四神相応の地、計画都市として築かれた京都は、祈られた都市である。その祈りこそが、連綿として歴史に切り結ばれる都市構造を形づくってきた。それは、三山の自然の層、社寺仏閣の歴史の層、現代の暮らしの層の三層から成り立ち、これら三層が相互に融合しているところに「京都らしさの構造」がある。春の葵祭、夏の祇園祭、秋の時代祭、四季をとおして繰り広げられる京都の祭りは、祭りにふさわしい京都の街並みを求める。祇園祭で北観音山を曳く山鉦町・中京区六角町住人、祇園祭山鉦連合会理事長・吉田幸次郎氏は「祭りの時だけでなく、祭りの終わったその日から、次の年の祭りに備えて、商いを含めて祭りにふさわしい立ち居振る舞いが土着化している」と語っている。

五山の送り火は、五山それぞれに地域によって支えられているが、市民一人ひとりが先祖に思いを致す送り火であり、五山に見える景色が京都市の条例以前より、市民に大切にされてきた所以である。京都の自然の層、四神相応、玄武の地・船岡山に隣接する地域に暮らす住民は、船岡山を大切にする責任を市民に対して負っている。船岡山の近隣住民によるマンション建設異議申し立ては、近隣住民の景観利益だけにあるわけではない。近隣住民を媒介として市民全体の景観利益にしっかりと結びついていることを見落としてはならない。ここで原告が提出した甲A41号証が目される。この船岡山南斜面地という地域は高さ10メートル以下で一戸建規模の建物によって構成され、これがこの地域のまちなみを形成しているといつてよい。この地域の住民は、船岡山の歴史的な意味とその豊かな自然を暗黙裏にか尊重し、この地域からの船岡山への眺望を大きく遮ったり緑を減少させるような行為を慎み、かかるまちなみを形成してきたことがよく表れている。ここに、この地域における建築行為については、高さ10メートル以下、一戸建て規模の建物を建てることこそが作法であったということができるのである。本件のマンションが如何にこの作法に違反しているか、多言を要しないであろう。

「都市化による温度変化についてよく語られるが、湿度も大きな変化、乾燥化が進んでおり、健康を考える上で留意すべき」という指摘には耳を傾けなければならない。「皮膚は生体と外界の境界であり、全身に張り巡らされたセンサーの機能を担う。都市化による乾燥化と、住宅様式変化による劇的な湿度変化に肌がさらされると、免疫系バリア機能が顕著に低下する」と実験結果が報告されている。しかしながら、「京都の変化は、東京、大阪と比較して緩やか」であるという。皮膚科学者(傳田光洋『皮膚は考える』岩波科学ライブラリー112、岩波書店、2005年、72～74ページ)。本件マンションは大きなコンク

建築作法と地域社会（谷口浩司）

リート構造物であり、これが如何にこの地域の緑を減少させ、温度と湿度に大きな変化を与えたかについても大きな懸念がある。

四神相応・風水の地・京都。風と水、身体と作法。私たち現代人は、もっと思いを致さなければならない。京都は磨かれこそすれ、もうこれ以上傷つけてはいけない。「京都は一周遅れのトップランナー」である。

提出された意見書には、経歴および主な著作一覧について記載したが、ここでは省略する。